

# DESCONGESTION INDUSTRIAL, ZONIFICACION Y URBANISMO: EXPERIENCIAS EXTRANJERAS Y EN ESPAÑA

Por **FERNANDO DE TERAN**

---

Subdirector General de planeamiento y recursos del suelo.  
Ministerio de la Vivienda.

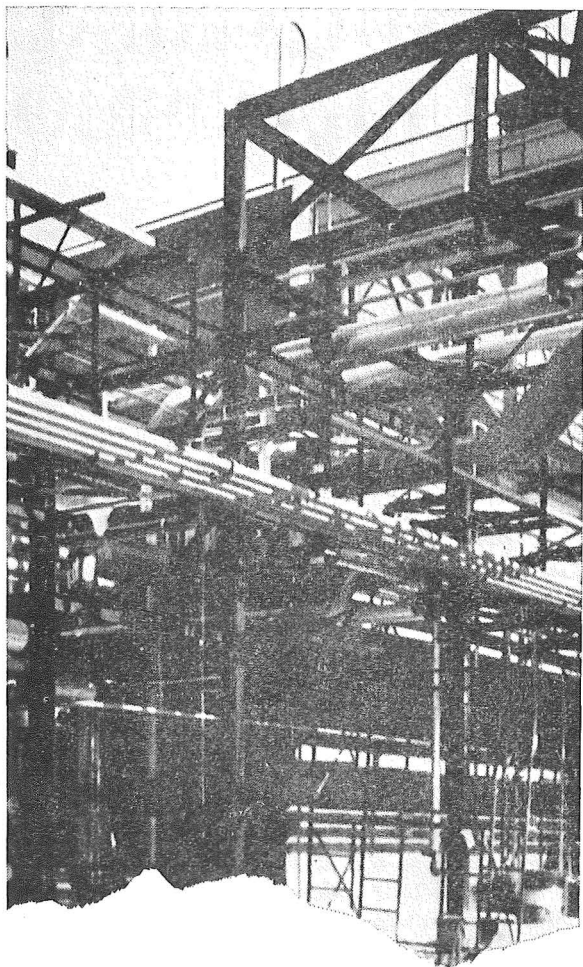
Las cuestiones que vamos a considerar a continuación están entre aquéllas que, derivando del tema general de la distribución espacial de la actividad económica y el desarrollo regional, se concretan en las relaciones entre la localización industrial y la planificación física, urbanística y territorial y forman parte de uno de los más importantes puntos de confluencia entre los objetivos de política económica, en cuanto que apuntan hacia la búsqueda de las formas óptimas para el proceso de desarrollo y los de las políticas de ordenación urbanística y territorial en la medida en que éstas aspiran a definir el marco físico adecuado al mismo fin.

Dentro del conocido proceso histórico que ha ido haciendo pasar a las economías de mercado, de un Estado pasivo, convencido de que el mejor regulador del desarrollo era el mercado libre, a un Estado sistemáticamente intervencionista, que con su actuación condiciona deliberadamente a las fuerzas de ese mercado, el tema que vamos a abordar queda incluido entre las medidas de una estrategia general de desarrollo, de acuerdo con la cual el «operador público» planifica y determina los objetivos, estudia y considera las ventajas e inconvenientes de las diversas alternativas posibles, proporciona y garantiza las formas y los instrumentos que la iniciativa privada requiere para la consecución de aquellos objetivos, atiende a la creación de las condiciones adecuadas para obtenerlos y... reglamenta el uso del suelo. Descongestión y zonificación son partes concretas de esa estrategia de planificación que por no ser independiente, sino todo lo contrario, del territorio y de la estructura urbana del país, incide directamente en el campo del urbanismo y la ordena-

ción territorial. Estrategia de planificación entre cuyos objetivos está la corrección de las situaciones contradictorias, injustas o conflictivas, producidas precisamente por el juego de la localización industrial libre.

## *Concentración espontánea.*

No parece que existan actualmente dudas entre los economistas al estudiar la distribución espacial de las empresas de producción, sobre el hecho de que las actividades tienden espontáneamente a localizarse de forma centralizada sobre determinadas áreas geográficas reducidas, por la mayor capacidad de estímulo de los «factores de aglomeración», frente a los «de dispersión», y especialmente por el conocido juego de las «economías externas», que potencia desde el conjunto los recursos y la capacidad propia de cada empresa en particular. Del mismo modo podría decirse, aunque con menos generalidad, puesto que en este caso estamos en gran medida en el terreno de los juicios de valor, que para los urbanistas, esta forma de localización, ha sido siempre considerada como causante de un desarrollo territorialmente inconveniente. De ahí una de las grandes constantes de la cultura urbanística, nacida a consecuencia de la aparición de la producción industrial, de la dinámica capitalista y de los fenómenos de concentración de actividades económicas en las ciudades, junto con los problemas a que dieron lugar: la constante de la opción voluntarista de desconcentración y de desarrollo equilibrado y la insistencia en la crítica y desaprobación de la gran ciudad sentida como un ente hipertrofiado y monstruoso. Así, al calor



de concepciones sociales nuevas, la teoría urbanística afirma desde el primer momento la necesidad de la superación del «laissez-faire» para acometer la instauración de un orden social y urbano territorialmente equilibrado en oposición a las tendencias aglutinadoras espontáneas. Ahí empieza la dramática historia del urbanismo moderno, preso en la contradicción entre unos juicios de valor y unas aspiraciones éticas y sociales, por una parte, y, por otra, una desconocimiento de la dinámica real de unos procesos económicos que todavía no se podían científicamente comprender ni políticamente controlar. Y ahí empieza también la amarga serie de derrotas que la realidad ha venido infligiendo a la planificación urbanística en los países de economía de mercado, empeñada en unas propuestas de ordenación del desarrollo urbano que la historia del mismo ha venido a situar en el terreno de la utopía. Así, mientras los planes de ordenación de las ciudades postulaban sistemáticamente la detención del crecimiento y extensión de las mismas, arbitrando las conocidas fórmulas del anillo verde y la descongestión urbana en pequeñas ciudades satélites más o menos alejadas, cuando no abiertamente la creación de comunidades nuevas autosuficientes en un pretendido equilibrio trabajo-residencia, los procesos reales de la producción industrial seguían concentrando empresas y población en las ciudades existentes más

importantes, ya que, en función de las leyes del mercado, era económicamente ventajosa la localización industrial justamente donde ya existía una infraestructura, un equipamiento, un conjunto de empresas en producción, una disponibilidad creciente de mano de obra atraída del campo y una concentración de capital fijo.

Consecuencia de esta experiencia histórica es la evolución que ha sufrido la concepción del planeamiento urbano desde aquella orientación utópico-socialista hacia una aspiración de cientifismo desideologizado, al mismo tiempo que, paralelamente, el análisis científico de la realidad del desarrollo económico en sus resultados espaciales ha llevado a la introducción de las nociones de «costos sociales» y «deseconomías externas» para explicar los inconvenientes y distorsiones que para el propio proceso produce una concentración llevada más allá de unos determinados límites (congestión), a partir de los cuales crecen rápidamente dichos inconvenientes, en contraposición a las ventajas económicas de la misma concentración. Pero, por otra parte y en contrapartida, ha madurado una interpretación histórica crítica y un análisis de los procesos de formación y desarrollo de la ciudad industrial, que pone de manifiesto el carácter social y político de las tensiones, contradicciones y desajustes que se dan en el seno de la misma (entre la movilización de los medios de producción, la utilización del suelo y la distribución de los beneficios económicos), que no pueden ser corregidos más que por la acción política.

Todo ello ha servido para afianzar, por caminos diferentes al de la teoría urbanística tradicional, y con posterioridad a ésta, el sentimiento de la necesidad de una intervención correctora del mecanismo del mercado, como fundamento de una política voluntaria de localización industrial dentro de la planificación del desarrollo económico. Así, con este encuadre, es cómo pueden comprenderse la descongestión industrial y la zonificación, como partes de esa intervención correctora en el marco de una política económica que, por una parte, trata, en beneficio del propio proceso de industrialización, de reducir los inconvenientes de la excesiva concentración, y, por otra, puede enlazar eventualmente con objetivos de equilibrio territorial incidiendo en la planificación urbanística y en la ordenación del territorio. Es decir, que la necesidad de esta planificación correctora aparece dentro de los sistemas de economía de mercado como una exigencia económica de la propia dinámica de la industrialización, incluso desde el punto de vista puramente privado, con independencia de los planteamientos urbanísticos, sociales y políticos que la reclamaban con anterioridad desde otros supuestos y con otras intenciones. Ya se ve que detrás de estos planteamientos late la debatida y polémica cuestión del desarrollo equilibrado o desequilibrado; del desarrollo territorialmente homogéneo o del desarrollo concentrado en unos cuantos lugares privilegiados. Es decir, la opción entre las ventajas de una industrialización con apoyo estratégicamente difundido sobre múltiples

puntos dispersos, o, por el contrario, estimulando la centralización de la producción y el capital. Cuestión ésta que pone de manifiesto el decisivo papel de la industria y su localización en relación con el desarrollo regional y para la cual no existe respuesta científica unitaria, aunque sí pueda haberla política.

### *La zonificación urbanística.*

Situándonos en una perspectiva histórica, hoy bien conocida y analizada a través de una importante bibliografía de interpretación, es fácilmente comprensible, por las razones que ya hemos apuntado, la formación de las grandes concentraciones industriales en los países adelantados en las primeras etapas del proceso de industrialización, con su contrapartida bien manifiesta en la incoherencia e irracionalidad que la instalación de empresas iba produciendo en las condiciones generales de la ciudad, tanto en su equilibrio funcional, como en el ecológico. El resultado es la conocida imagen de los «slums» al lado de las fábricas, la carencia de servicios higiénicos, la inmundicia y la sordidez, el ruido y los gases industriales, y todo el proceso de agresión y degradación del medio urbano y natural que la industrialización estaba produciendo en el hábitat humano. A esta etapa es a la que corresponde el nacimiento de esa teoría urbanística a que hemos aludido, de origen utópico-socialista, como reacción ante la degradación, la incoherencia, la inhabitabilidad y la injusticia social.

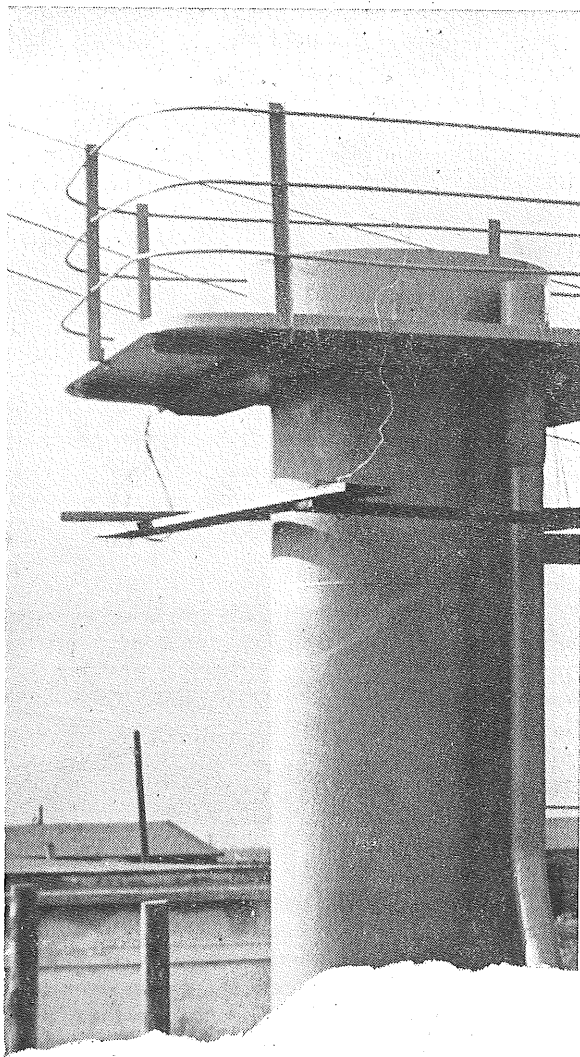
En una etapa histórica posterior, la extensión y complicación del proceso empieza a interferir con el desarrollo óptimo de la propia industrialización. Ya no bastan las infraestructuras ni el equipamiento público existente. Se dificulta la movilidad y el transporte. Se producen las primeras saturaciones que impiden la ampliación y la reestructuración de las industrias. Entre éstas se encuentran algunas que comportan riesgos y molestias para las demás. Se inicia entonces espontáneamente una cierta descentralización hacia la periferia, a corta distancia, beneficiándose aún de las vías de acceso y de la situación de las estaciones del ferrocarril, lo que lleva al cabo del tiempo a una nueva situación de congestión sobre una zona más amplia, al seguir creciendo la ciudad. Al mismo tiempo, empiezan a imponerse las reglamentaciones protectoras y prohibitivas y aparece como solución lógica la zonificación, para salvar la incompatibilidad en la mezcla de funciones dentro de un mismo sector territorial. La zonificación entendida fundamentalmente como una simple segregación de usos del suelo.

En este punto se hace muy necesaria una aclaración terminológica, dados los sentidos diferentes en que se usa la palabra zonificación.

En la cultura urbanística, la zonificación, traducción de «zoning», puede referirse en primer lugar a una determinada forma de localización espacial espontánea de las clases sociales y las actividades dentro de la ciudad, de acuerdo con los

estudios socio-ecológicos realizados entre 1920 y 1940 por la Escuela de Chicago. Pero de forma más universal y generalizada, la zonificación es entendida hoy como una de las piezas conceptuales clave, tanto del análisis funcional a que el racionalismo sometió el estudio de la realidad urbana, como de la base teórica sobre la cual pretendió organizar la intervención ordenadora y planificadora de dicha realidad. Esta pieza conceptual, que parte de la clasificación de las diversas funciones que se desarrollan en la ciudad y conduce a la descomposición de ésta en sectores físicos (zonas), asignados únicamente a cada una de esas funciones, es un principio de ordenación y previsión que aspira a seleccionar para cada actividad el fragmento territorial que le conviene más, tanto para el desarrollo y funcionamiento de la propia actividad, como desde el punto de vista de una visión global del conjunto urbano, cuyo desarrollo y funcionamiento armónico y coherente se trata de organizar.

De acuerdo con este principio teórico se ha venido desarrollando el planeamiento urbano en la práctica, a través de unos planes que preveían, en esencia, unas áreas de expansión alrededor de los cascos existentes, clasificados según usos específicos de tipología y características definidas, recortadas físicamente por el entramado que proporcionaba el esquema general de circulaciones, frecuentemente radial. Entre esas áreas aparecen siempre, diferenciadas y específicas, las zonas de uso industrial, destinadas a la instalación de las nuevas empresas, así como a acoger a aquéllas que optasen por abandonar sus iniciales emplazamientos más céntricos, con lo cual se daba teóricamente el marco físico para una ordenada descongestión industrial de la ciudad. La segregación espacial de funciones aseguraba, por otra parte, la eliminación de las incompatibilidades producidas por los efectos nocivos y peligrosos de la mixtura de usos del suelo, y la visión de conjunto de la ciudad como un todo orgánico proporcionaba, a su vez, la base para esperar un correcto funcionamiento general con apoyo en las adecuadas localizaciones establecidas para cada uso. El carácter especialmente trastornador de la industria en relación con los otros usos del suelo, por sus características peculiares, está en la base de esta zonificación urbanística que reglamenta lo que puede instalarse en cada sitio, de tal modo que, al menos inicialmente, el planeamiento pone un énfasis muy especial en el recíproco condicionamiento entre industria y residencia, tal como aparece en numerosos planes (zonas industriales separadas por zonas verdes de zonas residenciales), con una excesiva elementalidad. La zonificación, entendida en este contexto urbanístico, es, pues, una de las bases fundamentales en que se ha venido apoyando y se apoya todavía la planificación urbana y en la que descansa también en buena medida la moderna planificación territorial, que ha desbordado el marco puramente urbano para hacerse cargo de los fenómenos de interdependencia creciente entre los núcleos urbanos y sus áreas geográficas circundantes, y que ha venido a sus-



tituir y a complementar a la planificación urbanísticamente tradicional, mediante un cambio de escala, de intención y de metodología.

Pero hay todavía otra significación de la palabra «zonificación», referida especialmente a la industria, menos habitual para los urbanistas y planificadores físicos, pero mucho más utilizada en planificación económica. Se refiere a la creación de áreas o «zonas» especialmente acondicionadas para la localización industrial y dotadas de una serie de atractivos que estimulan directamente la venida de las empresas. Atractivos que pueden ser no sólo de carácter infraestructural, sino también incentivos económicos y fiscales o de gestión administrativa. La diferencia con la acepción que hemos considerado en el caso anterior, que podemos llamar zonificación urbanística, o bien zonificación territorial, según su ámbito e intención, está en esa capacidad de atracción a través de unas medidas operativas de gestión y en unas ventajas reales que se ofrecen a las industrias, frente a la simple regulación de usos del suelo que establecen la zonificación urbanística o la territorial. En este sentido podría hablarse también de una zonificación «activa» y otra «pasiva». Una cosa es prever lo que puede o no puede ins-

talarse en un determinado lugar, definir las características de las industrias a instalar y las condiciones generales de la urbanización y el equipamiento, y otra es que las empresas acudan realmente a los lugares predeterminados y que su instalación se realice coordinadamente con el nacimiento de las infraestructuras precisas y el equipamiento necesario. Mientras que la zonificación «activa» se referiría a la creación de instrumentos públicos actuantes mediante los cuales se incita a las empresas con las ventajas de unos emplazamientos dotados de suelo urbanizado y equipado, la zonificación «pasiva», sería la que establece una previsión general de la forma en que debe utilizarse o reservarse todo suelo susceptible de posible ocupación, asignando a cada fragmento territorial el uso que más convenga en relación con el conjunto, entre ellos el uso industrial, mirando sobre todo el desarrollo coherente y racional de los organismos urbanos en el tiempo y a sus interrelaciones espaciales, quedando a la espera de que el desarrollo urbano vaya llenando tales previsiones.

La zonificación industrial «activa» es un arma operativa de eficacia inmediata para conseguir efectivamente unos objetivos concretos de localización industrial. La zonificación urbanística y la territorial son parte fundamental de estrategias amplias de previsión, ordenación y organización a largo plazo, inscritas en los procesos de planificación urbana y territorial, sin que posean en sí mismos un poder operativo, por lo cual, para que su efectividad sea real y no queden sin ocupar, necesitan las oportunas medidas adicionales de gestión y realización, entre las cuales puede estar precisamente la zonificación «activa». En este sentido puede decirse que una zonificación «activa», industrial o residencial, puede ser un instrumento para ejecutar una política urbanística o de ordenación territorial. Pero es preciso señalar que esta relación de dependencia entre la zonificación urbanística o territorial y la zonificación industrial «activa» no se produce necesariamente en la práctica, ya que de hecho existe una independencia, mayor o menor, según el grado de evolución de cada país, entre la planificación física y la planificación económica, de modo que la zonificación industrial «activa», en tanto que instrumento típico y específico de política económica, sirve a las indicaciones de la planificación económica, no siempre coincidentes con las aspiraciones de la planificación física, la cual frecuentemente se encuentra atrasada en concepciones todavía demasiado urbanas o incluso, a veces, arquitectónicas, y alejada de una planificación económica que, por su parte, no ha llegado a definir suficientemente la localización territorial de sus objetivos. Una relación de perfecta sintonización exige unos niveles de integración política entre ambas planificaciones, que pocos países han alcanzado. En realidad, existen incluso países donde se practica la zonificación industrial como parte de la política económica, aunque no exista planificación territorial. Podemos resumir que la zonificación industrial, entendida en este contexto, es una de las medidas



importantes de la política económica, para una localización industrial voluntaria, comprendida entre el conjunto de acciones correctoras que un Estado planificador impone para controlar el proceso de desarrollo económico y que, incidentalmente, puede coincidir con los objetivos de una política urbanística o de ordenación territorial. En este contexto, la zonificación industrial ha adquirido importancia fundamental con la aparición de las políticas de desarrollo regional y, en general, con la planificación del desarrollo económico, pero desde un punto de vista histórico pueden señalarse antecedentes diversos en algunos países, incluso en momentos bastante iniciales del proceso de industrialización.

### *La zona industrial.*

Así entendida, la zonificación industrial constituye, pues, una actividad de preparación de suelo equipado en infraestructuras y servicios, y eventualmente promocionado sobre la base de diversas clases de estímulos, para crear «zonas industriales» capaces de producir una concentración puntual y controlada de actividades económicas, atrayendo un cierto número de implantaciones industriales.

En principio nada se opone a la creación de «zonas industriales» por el capital privado, y de hecho en diversos países existen «zonas industriales» con dicho origen, especialmente en Estados Unidos, pero lo que verdaderamente tiene importancia es que su creación sea abordada por los poderes públicos, que la transforman así en el instrumento adecuado para unos objetivos determinados previamente dentro de una acción política.

Señalábamos al principio que la prevalencia económica de los «factores de aglomeración» frente a los «factores de dispersión» era, junto con la existencia de infraestructuras, una de las varias razones que contribuían eficazmente a producir una concentración espontánea de empresas industriales sobre áreas geográficas limitadas, al mismo tiempo que esta concentración daba lugar a la aparición de «economías externas» que favorecían aún más la implantación industrial en esas áreas.

Pues bien, la «zona industrial» trata de reproducir artificialmente algunas de las condiciones, que buscan las empresas, que antes caracterizaban a las aglomeraciones urbanas y sólo en ellas se encontraban, y ofrece infraestructuras, servicios y concentración (y por ello posibilidad de «economías externas»), y cuando es suficientemente grande, permite también abordar satisfactoriamente los problemas de equipamiento social y especializado, de formación y capacitación laboral, de investigación, etc.

Por otra parte, la gestión y desarrollo de la «zona» pueden ser planificados en función de unos criterios de organización que acentúen los beneficios de las empresas, seleccionando éstas de modo que entre ellas existan ciertas relaciones de funcionamiento favorables a todas.

Gracias a estas características, la «zona industrial» tiene un marcado carácter de instrumento operativo y eficaz de política económica que puede ser utilizado para facilitar procesos de desarrollo económico dirigidos, con absorción del paro por la creación de nuevos puestos de trabajo, elevación de la renta *per capita* en un área geográfica y, finalmente, puede ser también utilizada, y esto es importante, para desarrollar una política urbanística o de ordenación territorial, produciendo la localización industrial en las áreas previamente seleccionadas como adecuadas para el logro de una ocupación racional y coherente del territorio desde el punto de vista de su funcionamiento estructural general.

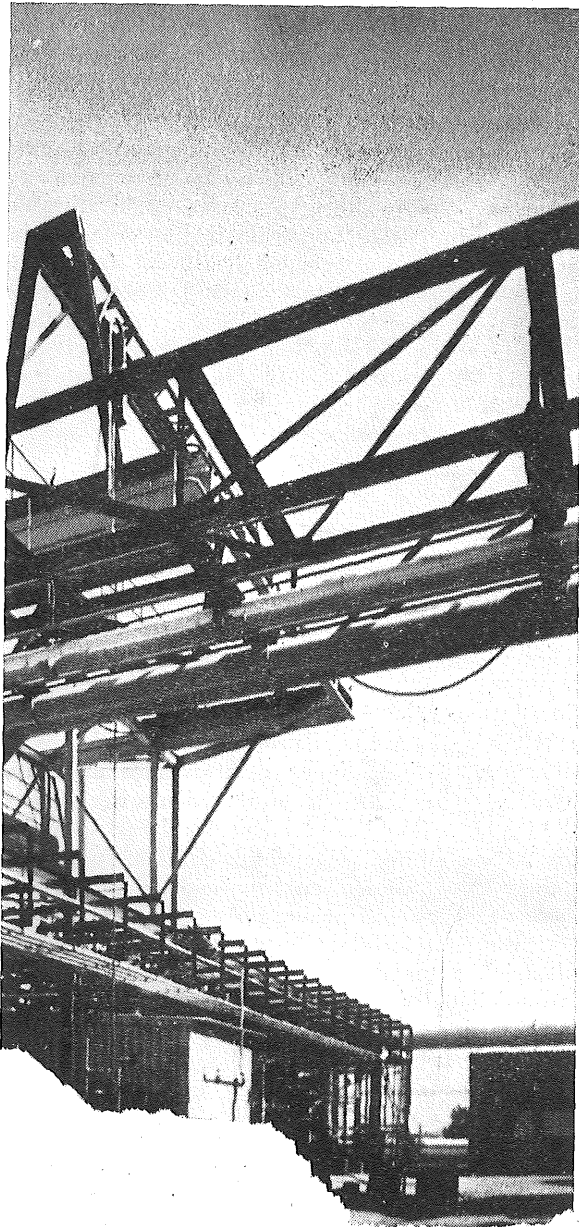
### *Es preciso armonizar criterios.*

Después de lo dicho, podemos ahora ver con mayor claridad que la zonificación industrial que hemos llamado «activa» es el instrumento adecuado e indispensable para la descongestión industrial, bien sea con base en una previa planificación urbanística o territorial, y en desarrollo de las mismas, bien sea en ausencia de ellas.

Hemos dicho que el propio proceso del desarrollo económico exigía en determinados momentos una intervención correctora tendente a conseguir la descongestión industrial de las áreas saturadas. Se trataba de una exigencia de carácter fundamentalmente económico, en beneficio del propio proceso de industrialización. En consecuencia, la política económica se plantea la descongestión industrial, actuando por zonas industriales bien acondicionadas, estratégicamente situadas y promocionadas por incentivos y estimula la implantación de las empresas en ellas, con mayor o menor independencia, según los casos, de los planteamientos de la planificación física.

Por su parte, la planificación urbanística tradicional se planteaba el objetivo de dotar de racionalidad y coherencia al desarrollo global de la ciudad contemplada unitariamente, al mismo tiempo que, en función de unos determinados juicios de valor, optaba generalmente por el desarrollo territorial equilibrado y ofrecía la zonificación urbanística «pasiva», puramente receptiva, al servicio de la descongestión industrial, al mismo tiempo que las restricciones al crecimiento, los modelos descentralizadores y las propuestas de núcleos equilibrados autosuficientes.

La notable inoperatividad de estas propuestas urbanísticas, que ha quedado de manifiesto ante la realidad histórica del desarrollo urbano en las últimas décadas, ha demostrado que no bastaba con la zonificación receptora. Era preciso que el Estado se embarcara en una intervención que influyese y estimulase positivamente a la iniciativa privada en la dirección en que se requería que ésta actuase. Pero en todos los países de economía de mercado el control de esa iniciativa privada ha tropezado con la libertad acordada a la misma y ha resultado inasequible en gran medida. La planificación urbanística, practicada sectorial-



mente por sí misma, y no como parte de una planificación general, ha evidenciado su insuficiencia y su carácter utópico, al fallarle los apoyos políticos para una ineludible coordinación intersectorial. Por otra parte, es evidente también otro tipo de insuficiencia que deriva del carácter «explosivo» y del ritmo acelerado que en las últimas décadas ha adoptado el proceso de urbanización, de tal modo que la planificación urbanística tradicional ha quedado desbordada y ha debido ser complementada por la planificación territorial, al extenderse y complicarse la red espacial de interacciones urbanas sobre el territorio.

El resultado de todo ello en el momento actual en que los Gobiernos están embarcados en las políticas del desarrollo económico podría tal vez caracterizarse (con las reservas y salvedades con que debe exponerse una generalización de este tipo) por una cierta tentación de desconfianza política de las previsiones de largo alcance propias

de la planificación física, en los países de economía de mercado, mientras que crece la fe en la eficacia de determinadas medidas concretas de actuación directa y positiva, entre las que se sitúa en lugar destacado la zonificación industrial, por el papel estratégico del sector en el desarrollo económico. Así, la zonificación «activa» se practica frecuentemente, como ya hemos repetido, por exigencia de la propia dinámica del desarrollo económico, con independencia de los objetivos de la ordenación territorial, aunque, como ya hemos dicho también, la zonificación industrial y su utilización para promover descongestiones industriales, puede ser el instrumento óptimo para promover la expansión económica, por una parte, al mismo tiempo que para que esta expansión sea orientada según criterios de racionalidad desde el punto de vista territorial, urbanístico y social. La integración y armonización de los criterios y objetivos urbanísticos y territoriales con los criterios y objetivos de la política económica, es decir, de las motivaciones sociales con las económicas, depende en cada caso de la orientación política y de la madurez de los mecanismos de planificación de cada país. Desde el punto de vista urbanístico y territorial esta armonización aparece como una aspiración irrenunciable que nuevamente nos remitiría al tema de la coherencia y racionalidad de los resultados espaciales del desarrollo económico y a la opción entre desarrollo equilibrado y desequilibrado, con las implicaciones sociales y políticas de la misma. X

Pero al llegar a este punto parece conveniente pasar a considerar las experiencias reales y concretas de aquellos países cuya actuación en este terreno pueda ser significativa.

#### *Algunas experiencias.*

Lo primero que ocurre al iniciar tal consideración es la necesidad de establecer una clara separación entre los países socialistas y los países de economía de mercado. Aunque aquí, por razones de relación con la experiencia española, nos estamos refiriendo de manera fundamental a los segundos, parece inevitable hacer una referencia, aunque sea esquemática y global, a la experiencia socialista.

Ya hemos señalado que nuestro tema se encuentra en la confluencia de las políticas de desarrollo económico con las de urbanismo y ordenación territorial y que la descongestión industrial y la zonificación constituyen parte fundamental de la industrialización dirigida, como intervención correctora de los poderes públicos para sanear y racionalizar los problemas ligados a los desequilibrios económicos y sociales debidos a una expansión incontrolada de las actividades económicas sobre el territorio.

También hemos dicho, refiriéndonos fundamentalmente a los países de economía de mercado, que, según sus programas políticos y las características de sus planificaciones, la localización industrial se hacía en función de determinaciones

de política económica o de política urbanística o territorial, y que no estaba por lo general suficientemente garantizada la coordinación o armonización de ambos puntos de vista.

Con estas simples enunciaciones ya se puede comprender la enorme incidencia que sobre el planteamiento del problema ha de tener el hecho de que un país tenga todo su aparato de planificación centralizado y su economía se mueva dentro de los cauces de un dirigismo absoluto. En este caso no se puede hablar de expansión incontrolada de las actividades económicas ni puede temerse una localización industrial fuera de lo previsto, o una inadecuada respuesta de la iniciativa privada.

No obstante, y a pesar de las facilidades que esto proporciona, las dificultades para integrar la planificación económica con la física, existen también en los países socialistas, aunque ello sea en cierta medida por el peso de una herencia histórica y por dificultades de montaje de un aparato planificador, de tal envergadura como el requerido, suficientemente maduro y cualificado. A pesar de ello, lo que caracteriza a estos países, en el terreno que estamos considerando, es la mayor coordinación o incluso la real identificación que existe actualmente entre la planificación económica y la física, o el claro y expreso deseo de lograr tal identificación en los casos en que ésta no se ha producido aún, de tal modo que en los países que pueden aparecer como más maduros en el proceso, Polonia, Rumania y la U. R. S. S., la planificación física es una concreción de las indicaciones de la planificación económica como prolongación y parte de ésta.

En este contexto, la descongestión industrial se produce al mismo tiempo como un imperativo de la política económica nacional y como una volición de la planificación física, apoyada en una zonificación amplia, del tipo que habíamos llamado «pasiva», en lo que tiene de previsión a largo plazo, dentro de cuyas determinaciones, indefectiblemente, vienen a producirse cronológicamente los desarrollos industriales reales según las etapas previstas en la planificación económica. Lo que habíamos llamado zonificación industrial «activa» subsistiría en cierto sentido (referida a las operaciones concretas y coordinadas de implantación industrial compleja), pero con la notable diferencia de la ausencia de riesgos y la falta de necesidad de los estímulos.

#### *Polonia.*

En Polonia, a partir de la Ley de 1961, la planificación física se considera un elemento intrínseco de la planificación de la economía nacional y el plan físico que se ha elaborado para todo el país constituye el reflejo sobre la ordenación del suelo de un plan económico a largo plazo, basado sobre la industrialización equilibrada de la red urbana del país, la cual, a partir de un cierto nivel, está dotada de planificación física local y su zonificación determina los emplazamientos industriales.

#### *Rumania.*

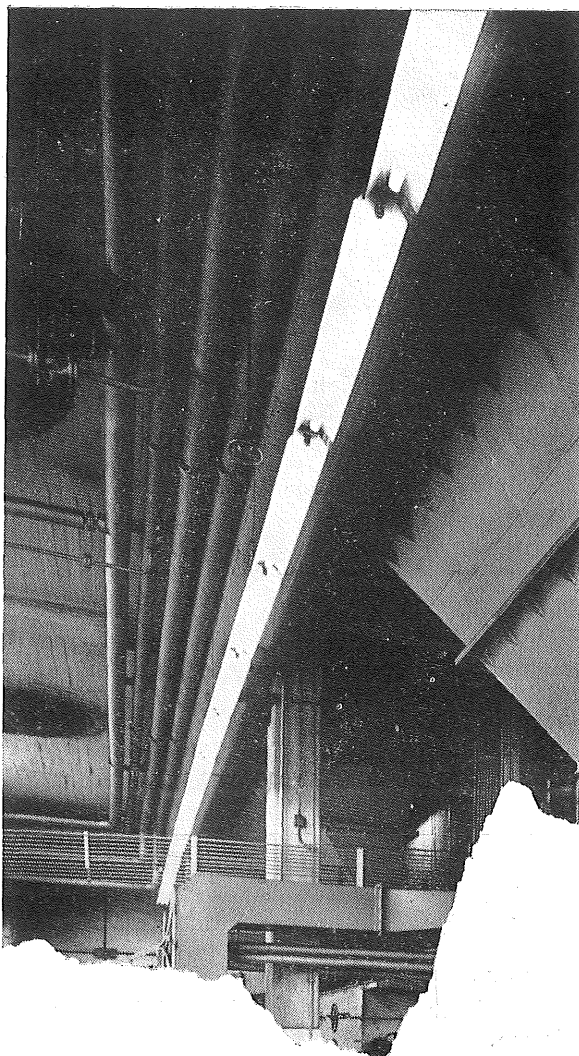
Rumania tiene también definida una jerarquía urbana de conformidad con las previsiones del desarrollo económico, de modo que cada núcleo tiene un papel determinado en el concierto general, de acuerdo con un reparto teórico previo de las actividades y de la población. El proceso de industrialización se configura como un deseo de evitar las grandes aglomeraciones urbanas y de repartir con cierta homogeneidad las fuerzas productivas por todo el territorio nacional, para lo cual se distribuyen grupos de industrias con un máximo de 25.000 puestos de trabajo, en zonas industriales dispuestas de acuerdo con la zonificación general de los planes físicos locales.

#### *La U. R. S. S.*

En cuanto a la U. R. S. S., cuyo proceso de planificación fue concebido con la intención expresa de desembocar en un desarrollo regional equilibrado, no podemos extendernos aquí, pues excedería de los límites y de la intención de este artículo, en la consideración de la enorme tarea realizada sobre una gran escala territorial en el sentido de la redistribución de la jerarquía urbana (con base en el reparto de las fuerzas de producción, ligado a la ordenación del territorio), incluso con puesta en valor de terrenos vírgenes y creación de numerosas ciudades nuevas de base industrial. Digamos sólo que este proceso ha respondido en líneas generales a la temprana declaración de principio de 1918, que hablaba de «desarrollo de la economía en el dominio del urbanismo».

Como final de esta referencia a la experiencia socialista cabría señalar que en estos países se han mantenido con bastante fidelidad aquellas aspiraciones de la teoría urbanística tradicional, a las que nos referíamos al principio, gracias a la inmersión de la planificación física en el marco de una planificación integral, y especialmente gracias a la existencia de la planificación económica imperativa. Mientras que en las economías de mercado es inevitable la creciente concentración espontánea de la población y la producción en las áreas de dinámica económica histórica propia, los asentamientos de población pueden producirse y se producen dentro del socialismo, sobre la base de la distribución voluntaria y bastante homogénea de las fuerzas productivas.

Ya hemos aludido repetidamente a cómo se produce históricamente en los países de economía de mercado, con retraso e independencia respecto a las formulaciones urbanísticas, una creciente preocupación del Estado por intervenir, regular y dirigir la localización industrial, como la más eficaz y positiva manera de influir en la racionalización del proceso de desarrollo económico. Mucho antes de la aparición de las políticas de planificación económica en sistemas de mercado ha existido, como veíamos, una planificación urbanística, e incluso territorial, de signo generalmente volunta-



rista y corrector de las tendencias espontáneas del desarrollo urbano, que se apoyaba, en parte, sobre el concepto de zonificación. Puede decirse también que incluso lo que hemos llamado zonificación «activa» ha empezado históricamente antes que la planificación económica, como instrumento operativo para el desarrollo de las previsiones urbanísticas, si bien generalmente ligado a situaciones y casos concretos, y no formando parte de una política orgánica y sistematizada. Es al abrirse camino en ciertos países de economía de mercado, las políticas de desarrollo, cuando aparece la práctica de la zonificación «activa» como instrumento organizado de política económica, con incidencia sobre el territorio, no siempre coincidente con las previsiones urbanísticas.

#### *Gran Bretaña.*

Tanto desde el punto de vista de la planificación física en sí misma, como desde su relación con la política económica, y especialmente con el tema de la localización industrial, hay que concederle un puesto destacado a Gran Bretaña por razones de prioridad histórica y de madurez actual.

Basta, en efecto, recordar que los orígenes del urbanismo moderno se ligan a la industrialización, que Inglaterra fue país pionero, que abordó sabiamente los problemas y que parece llevar una importante delantera en su compleja resolución.

En el principio puede situarse el éxito de las ideas de Ebenezer Howard, publicadas ya en 1898, según las cuales debería restringirse el crecimiento de las ciudades existentes, especialmente el crecimiento suburbano, por medio de cinturones verdes y creación de ciudades nuevas de tamaño restringido, más allá de esos cinturones verdes, agrupadas en complejos regionales, y todo ello apoyado en una descentralización simultánea de vivienda y puestos de trabajo. Estas ideas produjeron una maduración de la planificación física de tal modo que en los años 30, casi todas las ciudades de Inglaterra y Gales tenían estudiadas las posibilidades de su expansión en planes urbanísticos no excesivamente operativos. Pero al final de la Segunda Guerra Mundial aquellas ideas se convierten en la base de orientación de una política nacional que se hace posible gracias a la serie de importantísimas leyes que dicta para ello el Gobierno a partir de 1946, con base en el famoso informe de la Comisión Barlow. Esta propuso, y fue aceptado por el Gobierno, la sistemática reducción del crecimiento de las grandes ciudades y concentraciones regionales de población del país, acometiendo la descongestión demográfica e industrial.

A partir de la «Town and Country Planning Act», de 1947, el desarrollo urbano debe hacerse sobre la base de planes urbanísticos, conteniendo las propuestas concretas de utilización del suelo y entre ellas la localización industrial. En este contexto de planificación física se acometió la política económica de industrialización, orientada a la descongestión estratégica de Londres y de las regiones del West Midlands, South East Lancashire, Merseyside y Cleydeside, y a la vitalización de regiones menos desarrolladas. Y esta política económica se viene apoyando directamente en una zonificación industrial «activa» concebida para impulsar una eficaz y auténtica localización de empresas en los lugares de posible y deseable expansión. Las zonas industriales «activas» deben estar previamente determinadas por los planes urbanísticos a pesar de ser netamente instrumentos de una política económica.

La organización de la zonificación industrial tiene así en Gran Bretaña unas características de gran ponderación, gracias a su integración con la compleja y sabia legislación que caracteriza al país en materia de planificación urbana y territorial, que impone la contemplación de las actuaciones dentro de una visión de equilibrio territorial. Habida cuenta de la importancia de la planificación física, las zonas industriales son consideradas como parte de un todo y su éxito debe estar ligado al equilibrio de todas las demás partes. La zonificación industrial «activa», por la creación de los «Industrial Estates» (con compromiso de los poderes públicos a promover directamente el desarrollo real de la zona) es, pues, un instrumento



de política económica sistemáticamente utilizado, pero inserto en el contexto de una política nacional de planificación física.

Sin embargo, hay que reconocer que el intenso crecimiento demográfico, así como el rápido crecimiento de la economía y los no menos rápidos cambios sociales ocurridos en el país en los últimos veinticinco años, han desvirtuado notablemente los planteamientos iniciales de planificación física, por lo que se refiere a la situación que se trataba de modificar y a los objetivos que se querían alcanzar, ya que esa situación ha evolucionado poderosamente, impulsada por fuerzas más contundentes que las estrategias montadas para su control y dirección, exigiendo importantes reajustes y acomodaciones de éstas a los hechos. Aunque la intención sigue siendo la descentralización de vivienda y empleo, la evidencia de los hechos y la inevitabilidad de la concentración han obligado a variar el enfoque tradicional y las escalas territoriales y cuantitativas. Londres ha seguido creciendo dentro y fuera de su «cinturón verde» y su nuevo plan regional está concebido para acomodar tres millones y medio más de habitantes sobre los ya existentes en la región del sureste, con los correspondientes puestos de trabajo.

#### *Francia.*

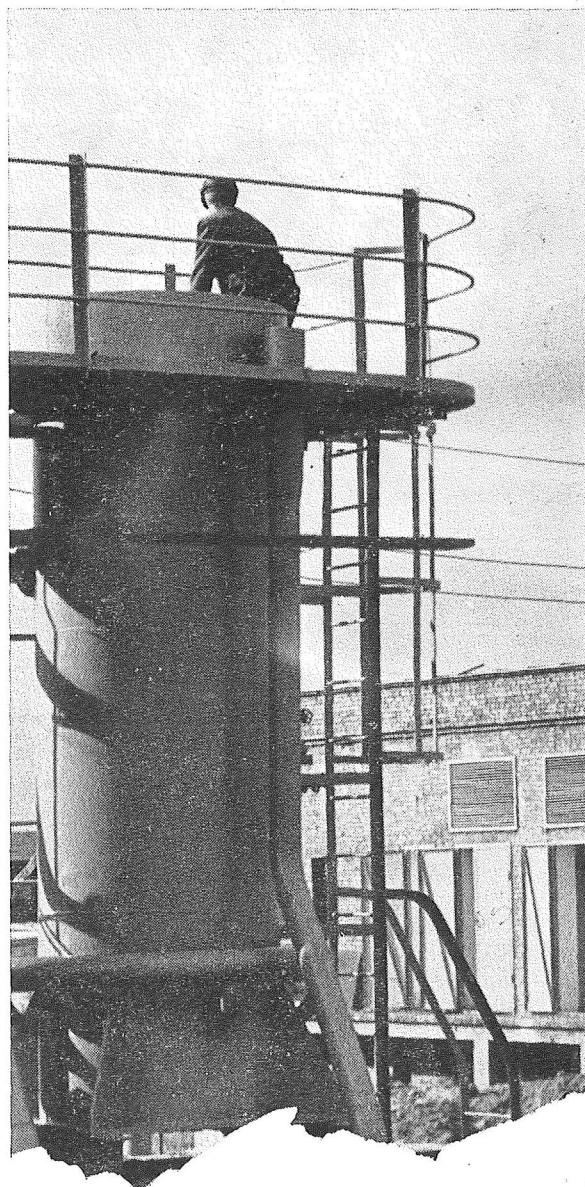
La política urbanística francesa puede suponerse iniciada también después de la Segunda Guerra Mundial, aunque una Ley de 1943 recogiese ya la necesidad de la zonificación, como clasificación de los usos del suelo en el ensanche de ciudades, y de afectar parte del territorio exclusivamente a las actividades de producción. En aquel momento aparece la intención de una redistribución de la industria sobre el territorio nacional, especialmente traducida en las medidas tendentes a la descentralización de las actividades de la región de París, con lo que se anuncia la política de «*aménagement du territoire*», que en 1950 recibirá su impulso inicial con la creación de un fondo nacional institucionalizando la ayuda estatal a los municipios, entre otras cosas para realizar las zonas industriales previstas en los planes urbanísticos.

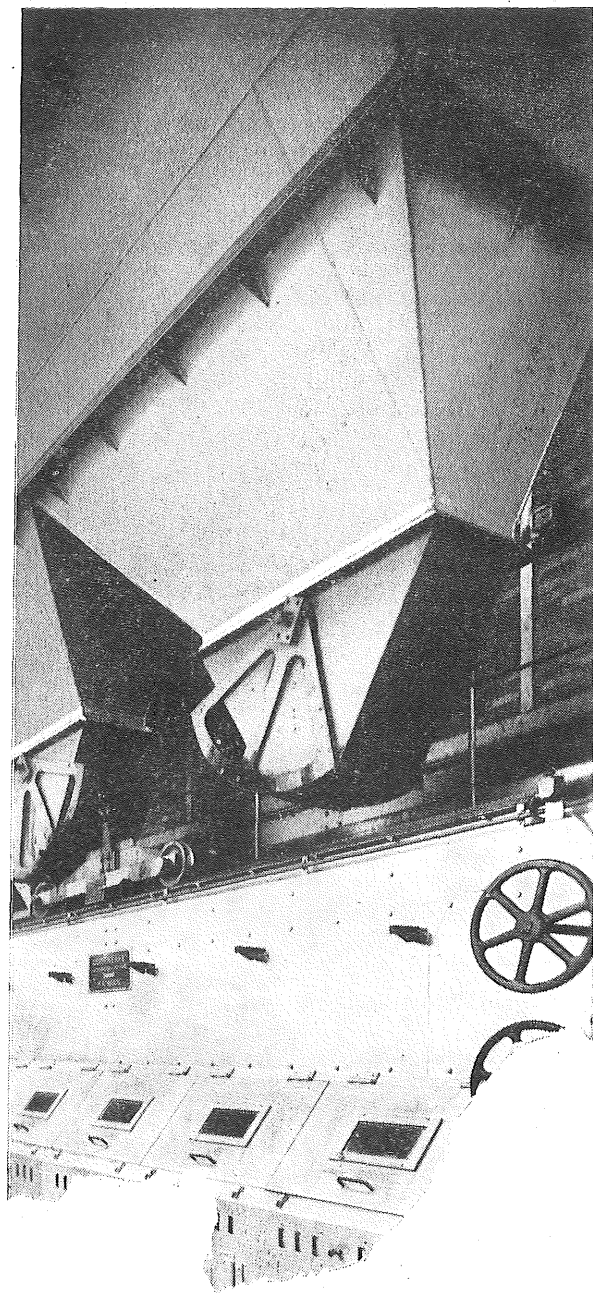
Esta política de «*aménagement du territoire*», programáticamente orientada hacia «un reparto tan equilibrado como posible de las actividades y de la población sobre el conjunto del territorio nacional», aparece al mismo tiempo que expira el primer plan de desarrollo (Plan de Modernización y Equipamiento, 1947-1950), de carácter exclusivamente económico.

La conciencia de la necesidad de incluir objetivos de ordenación territorial dentro de la planificación económica se va imponiendo en los años sucesivos, empezando por el control y dirección de la localización industrial, y va adquiriendo peso en los planes posteriores, acentuándose la convergencia entre planificación física y planificación económica, cuya integración aparece intentada a partir del cuarto plan. La intención de frenar las

tendencias concentradoras se ejerce a través de una descongestión industrial de los núcleos urbanos en sus extensiones, tanto como en una escala territorial más amplia que ha culminado en la propuesta de las «metrópolis de equilibrio» del quinto plan.

El perfeccionamiento de la instrumentación de la política urbanística a través de la legislación de 1958, y posteriormente de 1967, la creación de la Sociedad Central de Equipamiento del Territorio, de 1960, para estimular la acción de las sociedades de economía mixta en la creación de zonas industriales, y la aparición de los instrumentos técnico-jurídico-administrativos de urbanización y construcción (Z. U. P. y Z. A. D.) de zonas residenciales o industriales en 1962, son etapas de maduración de un proceso que se caracteriza por la forma en que se ha intentado someter la industrialización a la política urbanística y de ordenación territorial, sin que haya existido una política autónoma de zonificación industrial «activa» como parte del programa de intervención económica,





sino una política de organización del reparto de las industrias y de la actividad económica sobre el territorio nacional, de acuerdo con la planificación física.

No obstante, también en este caso, la realidad ha marcado caminos diferentes. Basta recordar cómo siguen rellenándose en París todos los huecos, y con qué densidades de ocupación; cómo ha sido débil la oposición a la expansión industrial de la capital, y cómo se justifica el plan para el año 2000, con previsiones para 14 millones de habitantes.

Por otra parte, cabe señalar también un cierto viraje en la concepción de la política urbanística, anunciado ya con la legislación de 1967, que tiende a acordar un mayor margen de iniciativa y de acción al sector privado (urbanización concer-

tada), y una evidente crisis de fe en la planificación física, al reconocerse la incapacidad técnica para determinar por adelantado el marco de acción de unas actuaciones decisivas cuando éstas no están aún decididas ni se tienen después medios para controlarlas. Todo esto, unido al hecho de que el sexto plan ha acentuado la «ligereza» de la «planificación ligera» es lo que ha llevado a hablar de «deplanificación», para caracterizar la etapa actualmente en curso, especialmente en lo que se refiere a lo físico, terreno en el que parece estarse iniciando una auténtica disolución de las aspiraciones voluntaristas de configuración espacial que habían venido caracterizando decididamente a la experiencia francesa.

### *Italia.*

En Italia existía un curioso antecedente histórico de zonificación industrial (Nápoles, 1904) y una carencia de legislación urbanística coherente hasta 1942, fecha en que aparece una Ley que sigue vigente, aunque en 1967 ha sido ampliamente complementada por una nueva. La primera confiaba a los municipios la ordenación de sus desarrollos urbanos a través de «planes reguladores», y su dudosa aplicación ha dado resultados dispares y, en general, insatisfactorios. No obstante, dentro de estos planes, las zonas industriales «pasivas» fueron a veces activadas en función de objetivos concretos y locales, pero no en desarrollo de una política orgánica, hasta que en 1957 el Gobierno pone en marcha una acción de desarrollo regional con incidencia directa sobre la localización industrial, para la vitalización del Mezzogiorno y la región centro-norte.

Diversas disposiciones legales sucesivas articularon sectorialmente esta acción y definieron nuevos instrumentos de planificación, concebidos con el fin de que sirvieran para concretar territorialmente las previsiones de la naciente planificación económica, al mismo tiempo que proporcionaban la base para la instrumentación de una política económica de zonificación industrial «activa» sobre «áreas de expansión industrial» y «núcleos de industrialización».

No obstante, la etapa de los años 50 y parte de los 60 se caracteriza, dentro de estas disposiciones, por una cierta proliferación de iniciativas planificadoras un tanto discontinuas, inconexas y hasta contradictorias, tanto en los programas de política económica como en la planificación física, así como por una visible imposibilidad de imponer al sector privado las líneas directrices de planificación. Por ello, esa etapa ha sido fuertemente criticada, por haber redundado, en definitiva, en el acrecentamiento de la potencia y la magnitud de áreas productivas, cuya concentración no coordinada ha provocado movimientos migratorios desordenados y nuevos desequilibrios regionales, sobre la ya desequilibrada estructura económica del país.

Por ello se ha abierto camino, más recientemente, una nueva dirección de la intervención plani-



ficadora, tendente a la eliminación de los desequilibrios regionales, con base en el desarrollo global y sectorial regionalizado.

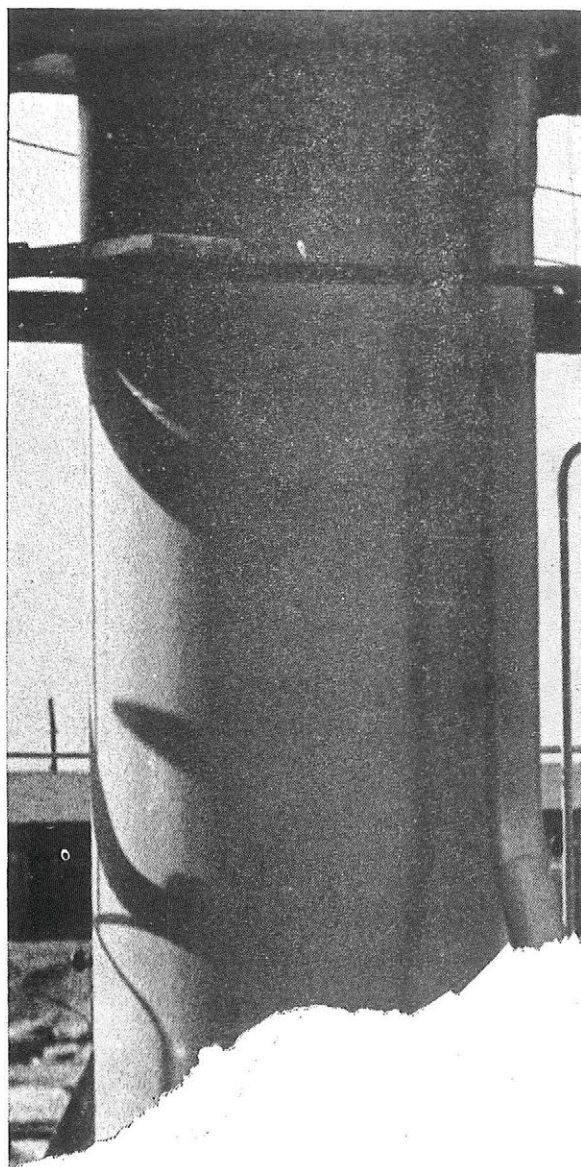
No puede desconocerse al respecto que al tradicional desequilibrio entre el Mezzogiorno y el resto del país han venido a sumarse en los últimos quince años los desequilibrios creados por la urbanización, por la rápida concentración demográfica e industrial, que produce graves situaciones de congestión en las principales áreas urbanas, así como el éxodo de las regiones atrasadas, que se empobrecen y se deterioran económicamente. La necesidad de la intervención pública se perfila ahora como una estrategia para corregir el mecanismo actual de reparto de las actividades que, aparte de sus implicaciones sociales, constituye en sí mismo, a largo plazo, un impedimento para el desarrollo de la economía nacional.

Algunos de estos objetivos estaban ya expresados en el plan económico nacional 1966-1970, si bien en forma de directrices indicativas generales, pero que han tenido la virtud de configurar el proceso de regionalización con repercusión en el camino de integración entre planificación económica y planificación física en el nivel territorial regional.

En los trabajos en curso, y dentro de la compleja situación existente, se perfilan, por una parte, los instrumentos técnicos de la planificación regional (comités regionales de planificación económica y planes territoriales de nueva concepción), y, por otro lado, la particularización sobre niveles territoriales más reducidos de las áreas de localización de actividades a través de planes de urbanismo. Todo ello en las vías, ya iniciadas, de una auténtica integración de las dos planificaciones, física y económica, sentida como una gran necesidad nacional.

#### *Alemania Occidental.*

La legislación urbanística alemana obliga a todos los municipios a la redacción de sus planes de ordenación urbana por los cuales queda determinado el uso del suelo a través de la zonificación. Se trata, naturalmente, de la zonificación que hemos llamado «pasiva», que puede ser «activa» en casos concretos por la acción de los municipios, con eventuales ayudas del correspondiente Land. Pero no puede decirse que esta limitada zonificación «activa» constituya un instrumento de una planificación económica, que no existe ni es deseada políticamente. Aunque los objetivos de la Ley de Ordenación del Territorio, aprobada en 1965, tiendan a atenuar las diferencias regionales, a estimular a las zonas deprimidas y a frenar la expansión de las desarrolladas con medidas de descongestión, no parece que existan en realidad las armas adecuadas para conseguirlo.

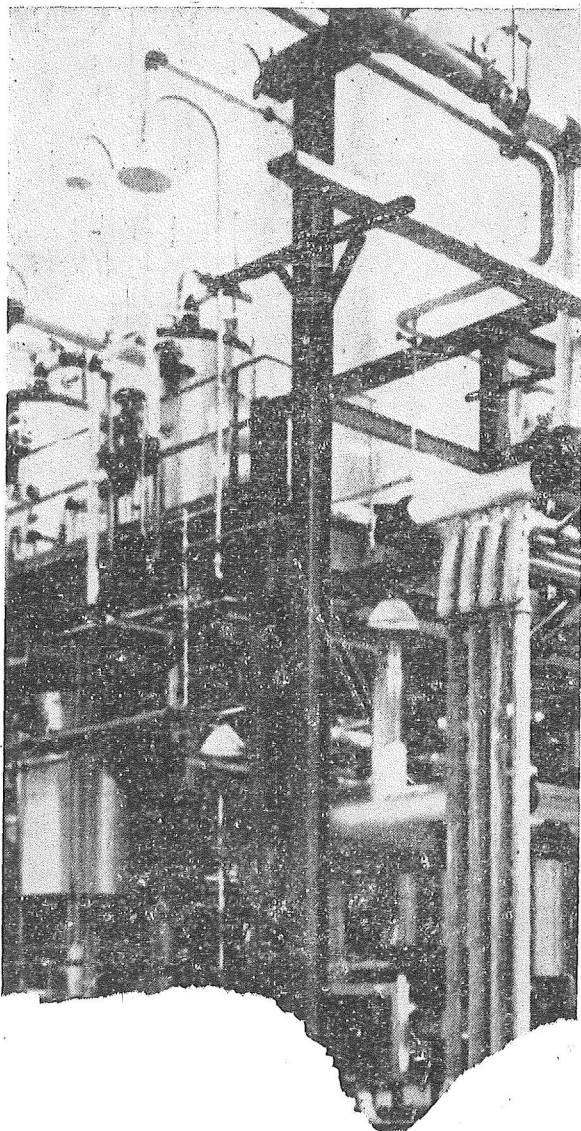


#### *Bélgica.*

La legislación urbanística belga data de 1946. En ella se instrumentan los planes de ordenación sobre la base conceptual de la zonificación, y, dentro de ésta, aparecen las zonas industriales como un componente más de la estructura urbana en cuanto al uso del suelo. Esta Ley ha sido sólo aplicada a medias.

Pero en 1959 se pone en marcha una política de desarrollo regional para la expansión económica de regiones seleccionadas para la intervención económica del Gobierno. Se crean «sociedades de equipamiento económico regional» para la preparación de zonas industriales «activas» y se consagra este tipo de actuación como el instrumento óptimo para la acción regional a través de la política de industrialización.

Desde entonces se practica generalizada y sistemáticamente la zonificación industrial «activa» para luchar contra el paro y el subdesarrollo, como parte e instrumento fundamental de una política



de localización industrial articulada por el Gobierno, aún sin graves problemas de congestión.

#### *Países Bajos.*

La legislación urbanística holandesa es la más antigua de Europa. De 1875 data la primera Ley que se ocupa del alejamiento de las industrias nocivas de las poblaciones. En la Ley Urbanística de 1901 aparece la definición de la zona industrial, como terreno destinado a acoger industrias, con carácter pasivo, receptivo, no obligatorio.

Después de la Segunda Guerra Mundial se plantea una política de industrialización basada en la protección a la expansión industrial en las zonas adecuadas por beneficios de diverso orden y centrada en los «núcleos de desarrollo», pero sin una verdadera acción de zonificación industrial «activa». Dentro de esta política quedó englobada la descongestión del famoso Randstad, donde los fenómenos de concentración adquirían proporciones alarmantes.

#### *Estados Unidos de América.*

El éxito de la zonificación «activa» contrasta en los Estados Unidos con la debilidad de la planificación urbanística comprensiva y global del tipo de las que hemos visto son frecuentes en las legislaciones europeas. Por otra parte, hay que añadir el rasgo característico, en este caso, de la gran participación de la iniciativa privada en la promoción de estas zonas «activas», que ha visto en ellas una inversión remuneradora e incluso se ha beneficiado de montajes especulativos.

La actitud de los poderes públicos fue inicialmente inhibitoria, pasiva y tolerante, permitiendo las parcelaciones privadas sin intervenir con ninguna clase de incentivos o de prohibiciones.

Pero a partir de la Segunda Guerra Mundial aparece la intervención directa de los poderes públicos en los programas de desarrollo a nivel federal, regional o local. La zonificación industrial «activa» así propulsada ha sido cuantitativamente inferior a la de la iniciativa privada, pero eficaz para provocar el desarrollo económico en determinados puntos.

En 1961 se creó la «Area Redevelopment Administration», para la intervención orgánica del Gobierno Federal en el desarrollo regional. Para ello, entre otras medidas, puede promover o estimular la creación de zonas industriales «activas». Este organismo se plantea su actuación como un programa de desarrollo regional que trata de mejorar y equilibrar el reparto de las actividades, pero a excepción de las promovidas en función de su actuación, las zonas «activas» de este país no han sido instrumentos de una política coordinada y racional de intervención voluntaria, ni se han utilizado para operaciones de descongestión de actividades económicas. El éxito de la zonificación industrial en los Estados Unidos hay que explicarlo fundamentalmente por la oferta de facilidades y ventajas que ofrece a las empresas.

#### *España.*

Veamos finalmente la experiencia española al respecto.

Aunque el nacimiento de una verdadera política urbanística en España debe referirse a la promulgación de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 1956, y a la creación del Ministerio de la Vivienda, en 1957, lo cierto es que existía con anterioridad una base importante, tanto conceptual como operativa. Desde el año 1949, la llamada entonces Dirección General de Arquitectura había venido trabajando en la realización de planes de ordenación de ciudades, aplicando con madurez creciente la técnica de la zonificación urbanística (que habíamos llamado «pasiva») y una cierta zonificación «activa» para preparación de operaciones de urbanización, por la colaboración económica del Instituto Nacional de la Vivienda.

La aparición de la Ley del Suelo marca un hito trascendental en la historia del urbanismo espa-



ñol, pues somete a una disciplina unitaria todo el desarrollo urbano, sobre la base de una jerarquía de planes de ordenación que van desde el Plan Nacional de Urbanismo hasta los pequeños planes parciales de sectores urbanos o «polígonos».

La Ley, con una visión propia de su momento, declara sus intenciones de acuerdo con lo que habíamos llamado teoría urbanística tradicional: «La acción urbanística ha de preceder al fenómeno demográfico, y, en vez de ser su consecuencia, debe encauzarlo hacia lugares adecuados, limitar el crecimiento de las grandes ciudades y vitalizar, en cambio, los núcleos de equilibrado desarrollo, en los que se armonizan las economías agrícolas, industrial y urbana, formando unidades de gran estabilidad económico-social». Y se plantea ambiciosamente la organización urbanística del territorio nacional «en función de las conveniencias de la ordenación social y económica para el mayor bienestar de la población». Para ello, cada término municipal completo debe poseer su plan general de ordenación, a desarrollar en planes parciales y eventualmente estará comprendido en planificaciones territoriales de ámbito superior. Dentro de la sistemática de la Ley no cabe la actuación por áreas «activas» si no están contenidas en la organización previa de un plan general y no constituyen desarrollos del mismo. Así, la zonificación «activa» está concebida en la Ley, claramente, como un instrumento de política urbanística.

Una importante política de zonas «activas» industriales y residenciales al servicio de esta concepción se puso en marcha con la creación de la Gerencia de Urbanización en 1959, organismo autónomo del Ministerio de la Vivienda, con capacidad propia para delimitar, expropiar, planificar y urbanizar «polígonos» de actuación estatal directa en todo el país. Y esta política, que requeriría gran agilidad para ser eficaz, tropezó pronto con el rígido sistema impuesto por la Ley del Suelo, ya que, por una parte, existían muchas localidades sin planeamiento general, y, por otra, el planeamiento existente coartaba y limitaba las posibilidades de actuación, pues, entre otras cosas, había creado expectativas económicas que la Administración no quería pagar. De ahí surgió la Ley 52, de 1962, que permitía la delimitación de polígonos de actuación, «existan o no confeccionados y aprobados los respectivos planes de ordenación», así como la modificación de las previsiones contenidas, en su caso, en el Plan General. Así la Gerencia de Urbanización desvió su actuación por polígonos, equivalentes a lo que hemos llamado zonas «activas», de la inicial concepción de los mismos como instrumentos de política urbanística, para convertirse en instrumentos de política de vivienda y, en menor escala, de industrialización; pero de industrialización según necesidades locales, limitadas y circunstanciales, no deducidas de una visión general y de unos objetivos organizados de acuerdo con una estrategia superior.

La única experiencia realizada con un planteamiento de mayor envergadura fue la descongestión industrial de Madrid, concebida como opera-

ción piloto para ensayo de una política que podría ser aplicada a otras ciudades. En 1958 se creó la Comisión Interministerial (ocho Ministerios, más la Presidencia del Gobierno y la Organización Sindical), que habría de coordinar la operación, y en 1959 se seleccionaron cinco núcleos alrededor de la capital que, mediante la adecuada actuación, deberían contrarrestar la atracción de la misma y frenar su crecimiento, fijando en ellos población e industria por la oferta de vivienda y puestos de trabajo. La operación estaba basada en la capacidad de actuación de la Gerencia de Urbanización, que, efectivamente, en los años posteriores, preparó amplias superficies urbanizadas. Sin embargo, como no se adoptaron medidas de otro tipo, y no se detuvo de ningún modo la instalación de industrias en Madrid, esas grandes infraestructuras están vacías en gran medida, salvo en los casos en que el núcleo correspondiente ha tenido una dinámica propia, mientras que la ciudad que se trataba de descongestionar ha seguido hipertiendiéndose sin trabas.

Una nueva etapa se abre con la aparición de la planificación económica y la orientación del Gobierno hacia la aceleración del desarrollo.

Los dos primeros planes se plantearon los temas de la descongestión geográfica de la industria y de la acción regional, con incidencia en la localización industrial, a través de la fórmula de «polos» de crecimiento, concebidos como acciones puntuales selectivas, capaces de desencadenar rápidas evoluciones en regiones poco desarrolladas.

Alrededor de las ciudades elegidas se determinaron amplias extensiones para la localización industrial estimulada por incentivos, y dentro de ellas actuó la Gerencia de Urbanización en la preparación de polígonos industriales, como zonas industriales «activas».

Lo que había empezado siendo un instrumento de política urbanística, pasa ahora a ser utilizado como instrumento de política económica.

En el III Plan de Desarrollo se abandona la política de polos y parece iniciarse una nueva orientación, basada en el reconocimiento de la mayor eficacia de los «efectos de contagio», que empiezan a irradiar las zonas más desarrolladas. Al servicio de esta estrategia se anuncia en el Plan la preocupación de descongestionar y amortiguar la expansión de las zonas tradicionalmente industriales y el perfeccionamiento de la política de polígonos de descongestión. Por otra parte, aparece un nuevo instrumento de promoción industrial regional: las grandes áreas de expansión industrial de superficie no menor de 50.000 hectáreas.

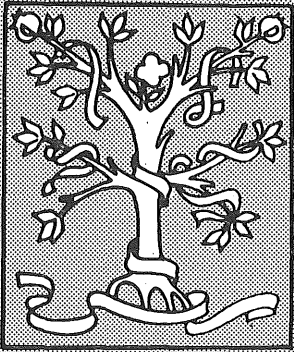
A estas alturas, en que es evidente la escasa eficacia que han tenido los planteamientos urbanísticos y territoriales de la Ley del Suelo en relación con el desarrollo real del proceso de urbanización, debe señalarse que, como ha ocurrido en otros países, el crecimiento demográfico y el desarrollo económico han representado una importante alteración de los supuestos de que partía aquella Ley y han contribuido de forma contundente al reforza-

miento de los procesos que la misma quería evitar. Como en casi todos los casos considerados, la planificación física se adelanta a la económica, se pronuncia a favor de modelos territoriales equilibrados y es desbordada por la realidad de unos procesos de base económica para los que no tenía suficiente comprensión y para los cuales los sistemas de economía de mercado no tienen instrumentos suficientes de control. Más realista y más

adaptada a las posibilidades, la planificación económica posterior se plantea otra clase de objetivos, que se concentran en la elevación de la renta y la consecución del pleno empleo y que muchas veces resultan contradictorios, en sus repercusiones territoriales, con las aspiraciones de la planificación física tradicional. La necesidad de iniciar una aproximación de ambas planificaciones se nos aparece fuera de toda duda.

**NOVIEMBRE 72**

**3 CONGRESO  
IRANOR  
NACIONAL**



**FECHA DE CELEBRACION:  
15, 16 Y 17 DE NOVIEMBRE DE 1972**

## LEMA DEL CONGRESO

dirección  
de empresas  
y  
cambios  
tecnológicos

Las personas interesadas pueden dirigirse al Instituto Nacional de Racionalización y Normalización. Serrano, 150. Madrid-6.  
Teléfono 261 70 00